



Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana
Programa de Estudios de la Ciudad

ISSN: 1390-3691 • Marzo 2012 • No. 11

www.revistaurvio.org.ec





Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana
Programa de Estudios de la Ciudad

ISSN: 1390-3691 • Marzo 2012 • No. 11

Editorial

¿Populismo penal o falta de creatividad?	7-8
Andrés Gómez	

Resumen

.....	9-16
-------	------

Investigación

Delincuencia sexual y populismo penal en Colombia	19-32
Rafael Velandia Montes	

Barrios seguros para las mujeres	33-42
Fernando Carrión M.	

Inseguridad y “populismo penal”	43-51
Karina Mouzo	

¿Qué evade el populismo penal? En busca de su antónimo	52-65
María Ignacia Arriagada y Romina Nespolo	

El pasado judicial, una clara propuesta de populismo penal	66-76
Raúl Ernesto Cadena Palacios	

Artículo

Reformas del sistema nacional de seguridad pública en México (2006-2011)	79-92
Carlos Barrachina y Juan Ignacio Hernández	

Gestión de una política de seguridad ciudadana en la frontera de México con los Estados Unidos bajo la iniciativa Mérida	93-97
José María Ramos García	

Medición de la violencia homicida: El índice de incidencia del homicidio	98-106
Jorge Giraldo Ramírez y José Antonio Fortou Reyes	

Comparativo

Por Marianela Ávila, Fernanda Proaño y Andrés Gómez

109-114

Entrevista

Entrevista Máximo Sozzo: “Qué es el populismo penal?”

117-122

Por Andrés Gómez y Fernanda Proaño

Reseña

Pavarini, Massimo (2009). *Castigar al enemigo. Criminalidad, exclusión e inseguridad*. Quito: Flacso.

125-127

Adriana Sepúlveda Jiménez

Fanny Añaños, Coordinadora (2010). *Las mujeres en las prisiones. La Educación Social en contextos de riesgo y conflicto*. Barcelona: Gedisa.

128-129

Elena Azaola

Bibliografía y enlaces

132-133

Política editorial

134-135

Contents



Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana
Programa de Estudios de la Ciudad

ISSN: 1390-3691 • March 2012 • No. 11

Editor's note

¿Penal populism or lack of creativity? 7-8
Andrés Gómez

Summary

..... 9-16

Research

Sexual delinquency and penal populism in Colombia 19-32
Rafael Velandia Montes

Safer neighborhoods for women 33-42
Fernando Carrión M.

Insecurity and penal populism 43-51
Karina Mouzo

¿What avoid penal populism? Searching its antonym 52-65
María Ignacia Arriagada and Romina Nespolo

The Judicial record, a penal populism's proposal 66-76
Raúl Ernesto Cadena Palacios

Article

Reform to the public security national system in México (2006-2011) 79-92
Carlos Barrachina and Juan Ignacio Hernández

Management on citizen security policy in the EEUU-Mexico border under the Merida Initiative 93-97
José María Ramos García

Measuring homicidal violence: An Index of Homicide Incidence 98-106
Jorge Giraldo Ramírez and José Antonio Fortou Reyes

Comparative section

by Marianela Ávila, Fernanda Proaño y Andrés Gómez

..... 109-114

Interview

Interview to Maximo Sozzo: “¿What is penal populism?” 117-122

By Andrés Gómez and Fernanda Proaño

Book reviews

Pavarini, Massimo (2009). *Castigar al enemigo. Criminalidad, exclusión e inseguridad*. Quito: Flacso.

..... 125-127

Adriana Sepúlveda Jiménez

Fanny Añaños, Coordinadora (2010). *Las mujeres en las prisiones. La Educación Social en contextos de riesgo y conflicto*. Barcelona: Gedisa. 128-129

Elena Azaola

Bibliography and links

..... 132-133

Editorial policy

..... 134-135

¿Qué evade el populismo penal? En busca de su antónimo

¿What avoid penal populism? Searching its antonym

■ María Ignacia Arriagada¹
Romina Nespolo²

Resumen

El artículo aborda el concepto del populismo penal, desde una perspectiva teórica general, considerando el origen de la prisión como método de control y prevención del delito y su posterior crisis, haciendo una referencia global a las realidades de América Latina. Luego, se describen las causas del delito, para finalizar analizando lo que evade el populismo penal y las alternativas que proponen Las Naciones Unidas, el PNUD y el Banco Mundial en cuanto a avanzar hacia un comprensión más holística de la seguridad, introduciendo conceptos como cultura de paz, la seguridad humana y prevención del delito y la violencia.

Palabras Claves: Populismo penal, violencia, delito, prevención, cultura de paz

Abstract

The article discusses the concept of penal populism, from a theoretical overview, whereas the origin of the prison as a method of control and crime prevention and its subsequent crisis, doing a global reference to the realities of Latin America. Then, describes the causes of crime, to finish analyzing what evades criminal populism and the alternatives proposed by the United Nations, UNDP and the World Bank as to move towards an understanding more holistic security, introducing concepts such as culture of peace, human security and prevention of crime and violence.

Key words: Penal populism, violence, crime, prevention, culture of peace

1 Socióloga. Investigadora Área Prevención del Delito a Nivel Local, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC), Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile. E-mail: miarriagada@uchile.cl

2 Licenciada en Antropología, Magíster en Desarrollo Urbano. Investigadora Área Prevención del Delito a Nivel Local, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC), Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile. E-mail: rnespolo@uchile.cl

La Prisión

La prisión, desde la interpretación de Foucault, es una manera de castigar los crímenes de manera igualitaria y universal, y la forma en que el delincuente pague a la sociedad el mal que le hizo. Se le priva de la libertad y se cuantifica el tiempo que pasara sin este bien preciado, determinando la forma en que el recluso paga su *deuda*. Asimismo, la prisión es vista como una herramienta de transformación para quien comete un crimen.

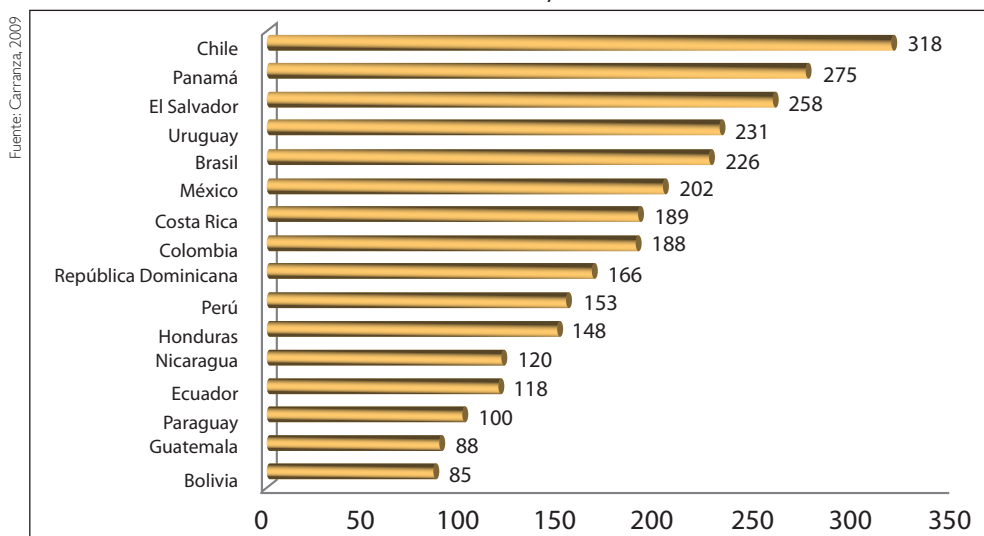
El doble fundamento de la prisión: esto es jurídico-económico y técnico-disciplinario, ha hecho que ésta aparezca como la forma más inmediata y más civilizada de todas las penas. El encarcelamiento penal, ha recubierto a la vez, la privación de libertad y la transformación de los individuos por medio de técnicas correctivas.

La prisión ejerce su acción sobre el individuo de manera ininterrumpida. Posee un poder casi total sobre los detenidos, tiene mecanismos internos de represión y de castigo: disciplina despótica. Debe ser la maquinaria más poderosa para poder

imponer una nueva forma al individuo pervertido; su modo de acción es la coacción de una educación total. Además es vista como una herramienta de prevención ya que sirve para impedir futuros crímenes. En resumen, la prisión se plantea como una forma de controlar, prevenir y transformar al individuo e inhabilitarlo para cometer más delitos mientras se encuentra en privación de libertad, por lo que parece, a simple vista, la mejor alternativa para afrontar la criminalidad (Foucault, 1975; Carranza, 2009).

La utilización de alternativas punitivas que involucran un mayor control y castigo se relacionan con una perspectiva neoliberal donde el individuo que comete un crimen es visto como un sujeto que realiza una elección racional del costo-beneficio de su acción, por lo tanto la responsabilidad es individual. La perspectiva neoliberal está asociada a una visión valórica conservadora, en la cual se cree que el Estado debe gobernar a través del derecho, la moral la disciplina y el orden. Lo que implica que la justicia penal y la política criminal se orientan hacia el autoritarismo y la punitividad (Dammert y Salazar, 2009). La

Gráfico 1.- Tasa Población Penitenciaria en América Latina y el Caribe cada 100.000 habitantes, 2008



orientación de las políticas criminales hacia dimensiones más autoritarias y punitivas tiene como consecuencia un alza en la población penal.

Hoy en día la cárcel, es la pena y la medida cautelar prototípica, y su utilización ha venido creciendo, es así como Carranza afirma que en el primer decenio del siglo XXI se observan las mayores tasas de presos y presas de las que se conoce registro en la historia de la humanidad, siendo los países de América Latina y El Caribe, los que evidencian las mayores cifras.

En el gráfico 1 se aprecia la tasa de población penitenciaria en quince países de América Latina, donde Chile ocupa el primer lugar con una diferencia de cuarenta y tres personas sobre el segundo lugar que es Panamá. Llama la atención que países como Bolivia, Guatemala y Paraguay tengan las tasas de población penal más bajas, considerando que tienen porcentajes de victimización más altas que Chile y Panamá, con un 30%, 33% y 29% respectivamente (Latinobarómetro, 2010).

De acuerdo con los datos, la situación en las cárceles de América Latina es crítica, los altos niveles de sobrepoblación penitenciaria sumado a la falta de recursos (hacinamiento y falta de personal penitenciario) son definidos por la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura como un trato cruel, inhumano o degradante, que incide negativamente sobre todas las funciones esenciales de los sistemas penitenciarios; salud, higiene, alimentación y seguridad tanto de quienes están encarcelados como de los funcionarios penitenciarios, aumentando las posibilidades de fuga (Carranza, 2009). Algunos de los factores que explican el aumento de la población penitenciaria en la región, son el incremento de los delitos, el endurecimiento de las leyes y las situaciones de coyuntura y alarma social (Carranza, 2009; Dammert y Salazar, 2009).

Populismo Penal

El populismo penal es una reacción política a las consecuencias propias de la modernidad tardía, reflejadas en el aumento de la criminalidad y la percepción de inseguridad (Dammert y Salazar, 2009).

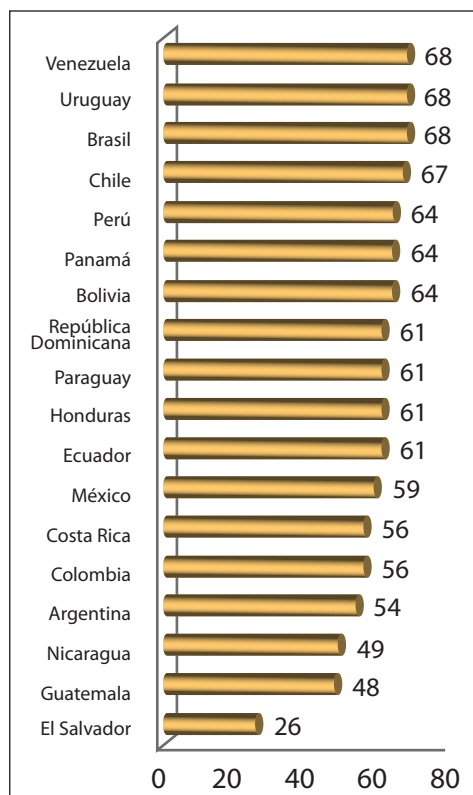
Tabla 1.- Porcentajes de victimización y temor en América Latina y el Caribe, 2010.

	País	Víctima del Delito	Temor a ser víctima
1	Panamá	19%	83%
2	Uruguay	19%	87%
3	Brasil	25%	93%
4	Chile	25%	92%
5	Venezuela	27%	95%
6	Nicaragua	29%	78%
7	Paraguay	29%	90%
8	Perú	29%	93%
9	Bolivia	30%	94%
10	México	30%	89%
11	Honduras	31%	92%
12	República Dominicana	31%	92%
13	Colombia	32%	88%
14	Guatemala	33%	81%
15	Costa Rica	34%	90%
16	Ecuador	35%	96%
17	Argentina	36%	90%
18	El Salvador	71%	97%
	América Latina	31%	90%

Fuente: Latinobarómetro, 2010

Los porcentajes de victimización en América Latina oscilan entre el 19% y el 71%, siendo el promedio en la región 31%. El Salvador es el país más victimizado separándose significativamente del resto de los países con una diferencia de treinta y cinco casos del país que le sigue (Argentina). Respecto al temor, se observa que todos los países tienen porcentajes muy altos de inseguridad, siendo el país con menor temor Nicaragua (78%) y el con mayor temor El Salvador (97%). A excepción de este último, existe alta incongruencia entre victimización y percepción de temor, encontrando

Gráfico 2.- Incongruencia entre victimización y temor



Fuente: Latinobarómetro, 2010

una diferencia superior a cincuenta puntos en quince de dieciocho países y un promedio de cincuenta y seis entre temor y victimización para América Latina. Estos datos nos permiten observar que en general la victimización no es el factor más determinante en la alta percepción de temor de la región y que el temor a ser víctima es un indicador muy importante para comprender porque el populismo penal cobra tanta fuerza en la región.

Es aquí donde los medios de comunicación de masas cobran un rol importante en la mediatización de los hechos delictuales, ayudando a aumentar los niveles de temor en la población. Frecuentemente los telespectadores reciben gran cantidad de información relacionada con todo tipo de inseguridades, con bastante cobertura a las víctimas de los riesgos que todos corremos (Dastres et al, 2005; Oviedo y Rodríguez, 1999).

Según Bottoms (1995) quien acuña el concepto de populismo penal, existen tres razones fundamentales por las cuales dicho concepto resulta interesante para algunos políticos. Primero la idea de que el aumentar la punitividad tendrá efectos en la reducción del crimen a través de la disuasión e incapacitación; segundo, porque se cree que ayudará a aumentar el rechazo social hacia cierto tipo de actividades ilegales, principalmente aquellas asociadas al tráfico de drogas; y por último, porque se tiene la idea de que la adopción del populismo penal satisficaría a un cierto sector del electorado. En este sentido, el populismo penal se puede caracterizar por el alejamiento de académicos y especialistas en la generación de conocimiento específico, en contraposición del rol que asumen víctimas y aquellos que se sienten más vulnerables, quienes fomentan la seguridad como uno de los derechos civiles fundamentales. De este modo, la experiencia de la victimización, pero también el temor a ser víctima es lo que entrega la pauta en la generación de la agenda de política pública, tornándose subjetiva. En la actualidad, lo que se difunde es una cultura populista de la pena. Según Pavarini (2003), lo que se introduce, quizás por primera vez, es la cuestión de una penalidad socialmente compartida *desde abajo*.

A continuación, se busca mostrar como la victimización y el temor a ser víctima, van definiendo las prioridades en la agenda de políticas públicas y cómo se van construyendo discursos *desde abajo* respecto de la forma en que deben ser abordados los problemas de seguridad.

De acuerdo a los datos del Latinobarómetro, el problema más importante de América Latina en el 2010 es el económico (pobreza y desempleo), pero el problema que tiene mayor cantidad de menciones es la *delincuencia*, apareciendo en el segundo lugar como problema más importante. “Desde el 2004 aumenta sin interrupción la percepción de delincuencia como problema

Investigación

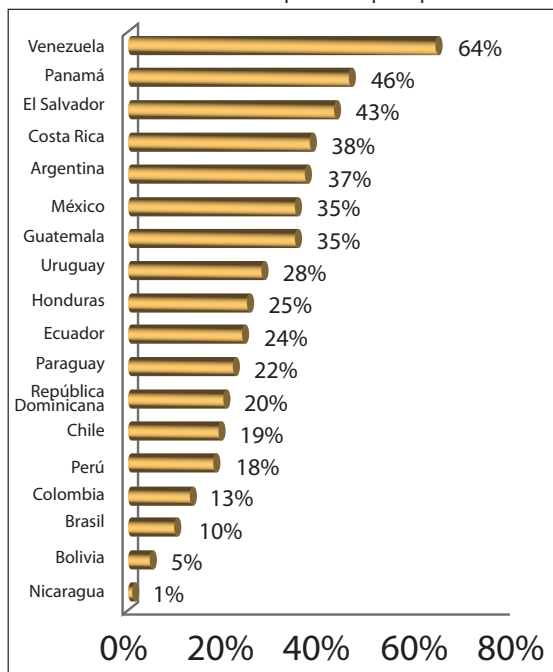
principal de la región de 9% a 27% en el 2010, el punto más alto desde que empezáramos a medir” (Latinobarómetro, 2010: 12).

Si se observa la distribución por países del problema más importante, encontramos que en Venezuela el 64% de los encuestados declara que la delincuencia es el principal problema, seguido por Panamá (46%) y El Salvador (43%). Se observa también que ocho países se encuentran sobre el porcentaje regional y diez países bajo este porcentaje.

De acuerdo con el mismo informe 2010, diez de los dieciocho países encuestados consideran a la delincuencia y seguridad pública el problema más importante del país, coincidiendo con la delincuencia como problema principal en orden y jerarquía desde Venezuela a Honduras. Cabe destacar que Chile aparece declarando la delincuencia y seguridad pública como el problema más importante del país, subiendo sobre República Dominicana. En cuanto a Colombia, Perú y Paraguay el problema más importante del país es la desocupación y el desempleo, para Nicaragua, Ecuador y Bolivia son los problemas económicos y para Brasil es la salud.

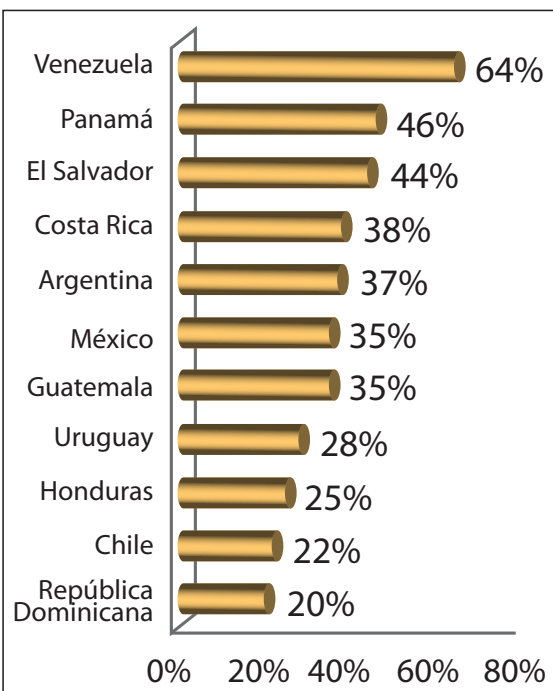
Otro indicador importante para la definición de la agenda de política pública es la opinión sobre cuáles son las políticas de seguridad más efectivas, donde encontramos que un 56% de la región responde aumentar el número de efectivos policiales y el 40% aumentar las penas por delito. Sólo en tercer y cuarto lugar aparece la prevención por medio de nuevas oportunidades a los jóvenes y mejoras al sistema educativo. Ahora, si observamos cómo se distribuye por países la primera opción que refiere al aumento de efectivos policiales, vemos que más

Gráfico 3.- Delincuencia como problema principal



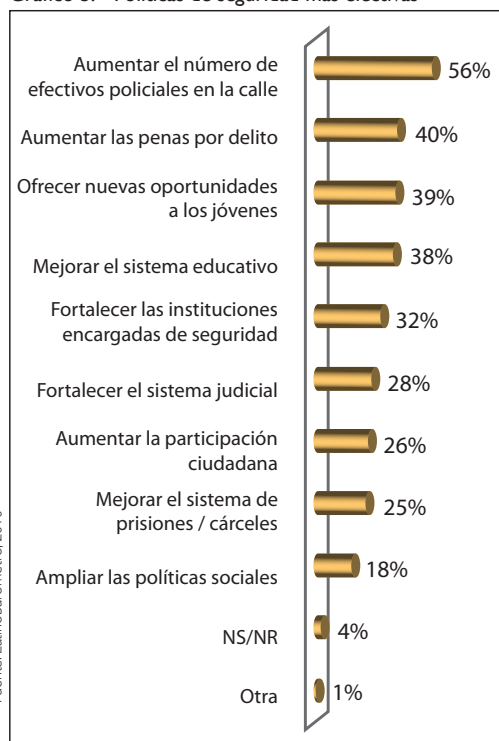
Fuente: Latinobarómetro, 2010

Gráfico 4.- Problema más importante del País



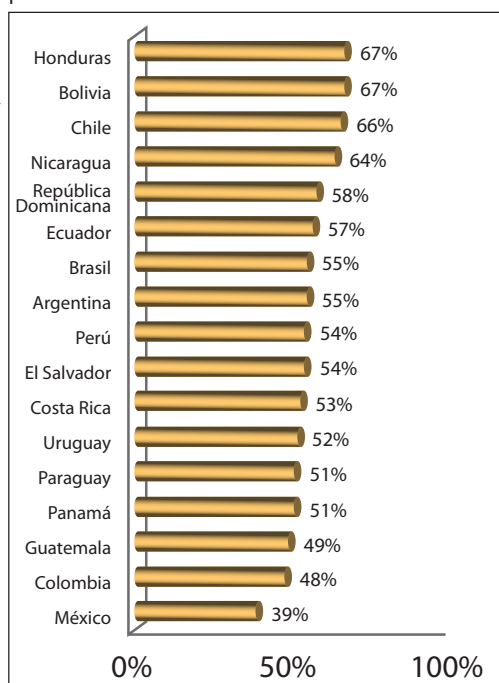
Fuente: Latinobarómetro, 2010

Gráfico 5.- Políticas de seguridad más efectivas



Fuente: Latinobarómetro, 2010

Gráfico 6.- Aumentar el número de efectivos policiales en la calle



Fuente: Latinobarómetro, 2010

del 50% en quince de los dieciocho países encuestados, cree más efectiva esta política de seguridad. Este antecedente resulta muy relevante para comprender la gran propensión que existe en la región por apoyar acciones y políticas de seguridad características del populismo penal. En esta tendencia influye fuertemente lo que Dammer y Salazar (2009) llaman *la construcción de una democracia desinformada*, que se constituye por una lado, por la limitada información con la que cuenta la opinión pública sobre el proceso y fenómeno criminal, y el por otro, por los mecanismos políticos que se utilizan para indagar en la opinión pública sobre este tema, cobrando especial relevancia los medios de comunicación utilizados como canalizadores de la frustración, lo que suele ser engañoso para los hacedores de políticas públicas.

La idea de que criminales y prisioneros han sido favorecidos a expensas de las víctimas de delitos, en particular, y de los ciudadanos respetuosos de la ley, en general, es a lo que se refiere el populismo penal. Proteger el bienestar, la seguridad y los derechos de la gente, se consigue escuchando las prioridades de las personas con sentido común, las que exigen castigo a quienes los ponen en peligro (Pratt, 2007). Es así como opinión pública y políticos confluyen hacia una visión en la que se enfatiza el castigo. Los políticos alientan la implementación de leyes y penas cada vez más punitivas, respondiendo a los indicadores que reflejan el ánimo y sentimiento público (más que sólo opinión pública), lo que a su vez, mejora las posibilidades de reelección (Pratt y Clark, 2005; Dammert y Salazar, 2009).

En este contexto se va produciendo una identificación social cada vez mayor hacia las víctimas, teniendo consecuencias en el derecho penal. La víctima pasa a ser una figura central en el sistema y exige, además de protección y resarcimientos por el daño sufrido, poderes similares al del persecutor público en la aplicación del castigo. Asimismo, las fuertes demandas de protección se relacionan prin-

Investigación

cialmente con la instrumentalización, por parte del poder político, del recurso punitivo, por la positiva relación costo/beneficio y por su intenso impacto simbólico comunicativo (Horvitz, 2009).

A su vez, esto se alimenta de las expresiones de ira, desencanto y desilusión hacia el sistema de justicia criminal, considerando, los sentimientos y los instintos de las personas. Este sentimiento de rechazo al sistema de justicia se puede constatar en la necesidad expresada en el gráfico N° 5 de fortalecer el sistema judicial (28%).

De acuerdo con lo anterior, las políticas de seguridad pública se constituyen a partir de los intereses de actores políticos, opinión pública y medios de comunicación, los que en su mayoría responden, ante las crisis, demandando resultados rápidos y efectivos, sin reflexionar suficientemente en las precondiciones materiales que han posibilitado la emergencia de una demanda de penalidad.

En América Latina, ha habido una propensión hacia el desarrollo de políticas que fomentan el control y la sanción, lo que se expresa en aumento de los presupuestos en seguridad pública, endurecimiento de sistemas penales, disminución de edad de imputabilidad penal y aumento de población penitenciaria. Esta tendencia hacia el populismo penal ha estado y está presente tanto en movimientos políticos de derecha como de izquierda, debido a que está en las personas y no el sistema. Es una reacción en contra del sistema político establecido, una respuesta reaccionaria y regresiva en contra de la tendencia liberal en asuntos penales (Pratt, 2007).

El riesgo de abrazar el populismo penal, lo expresa Pavarini de la siguiente manera: “un exceso de penalidad, en un primer momento, frente a un exceso de criminalidad; una penalidad simbólica (como la pena de muerte, o bien penas detentivas draconianas en cárceles de máxima seguridad), en una segunda fase, frente a la amarga constatación de que más penalidad no produce más seguridad frente a la criminalidad” (Pavarini, 2003: 240).

Causas del Delito y la Violencia

¿Qué es lo que produce más seguridad frente a la criminalidad? Para responder a esta pregunta, a continuación se identifican las causas del delito y la violencia a partir de las teorías que permiten interpretar los ángulos explicativos de dichos fenómenos. Comprendiendo el origen de la criminalidad y la violencia pueden seleccionarse las estrategias más adecuadas para construir seguridad.

Como se puede observar en la tabla 2, las teorías provenientes de las doctrinas fundantes de criminología han alimentado hasta el día de hoy la discusión que oscila entre la noción del libre albedrío planteada por la Escuela Clásica y el determinismo propuesto por la Escuela Positivista. Respecto a la primera, se critica que omite causas del delito fuera del individuo, y la variabilidad del delito entre culturas y en el transcurso del tiempo. Las críticas a la Escuela Positivista es la concepción del sujeto como pasivo, debido a que está limitado por circunstancias que están fuera de su control, y que privilegia la rehabilitación por sobre el castigo en las políticas penales.

Respecto a las explicaciones de la violencia y el delito provenientes de diversas disciplinas, como son las ciencias biológicas (medicina y psiquiatría), la psicología (psicosocial), la sociología y una combinación de éstas, se puede decir que ponen el foco de atención en distintas unidades de análisis, como son el individuo, los tipos y niveles de relaciones, la estructura legal, social, de producción, de distribución y sus bases y refuerzos ideológicos, simbólicos y culturales.

Considerando tanto las Escuelas Criminológicas como los aportes desde otras disciplinas, se puede constatar que en la medida que más avanza la historia, mayor consenso existe respecto a la que las causas de la violencia y el delito se encuentran en diversos niveles y que unos afectan los otros en un proceso constante de interacción. De acuerdo con esto, las condiciones y relaciones en los distintos niveles estarían generando desigualdad,

Tabla 2.- Causas del Delito y la Violencia

	Corriente Teórica	Teoría	Causa del delito
Doctrinas fundantes de la criminología	Escuela Clásica (siglo VIII)	Elección racional	El acto delictual se basa en el libre albedrío y el principio del placer. Análisis racional de las alternativas y evaluación de costos y beneficios en que podría incurrir. Sus efectos en la justicia criminal son las nociones de <i>castigo merecido y debido proceso</i> .
	Escuela positivista de criminología (fines siglo XIX)	Investigan al delincuente mediante técnicas de psiquiatría, psicología y antropología física	Quien delinque, lo hace debido a influencias ambientales, biológicas y/o psicológicas que limitan su capacidad de elegir. La política penal orientada al cambio o incapacitación del delincuente, más que el castigo.
Contribuciones disciplinarias a la criminología	Ciencias biológicas (siglo XIX)	Postura positivista extrema	Explican la conducta criminal como innata, hereditaria o congénita, más allá del control del individuo. El ambiente gatilla la predisposición biológica.
	Psicológica (inicios del siglo XX)	Rasgos criminógenos en la personalidad	Aporta desde sus hallazgos sobre los procesos cognitivos (memoria, inteligencia, aprendizaje, pensamiento y motivación) que han facilitado la comprensión sobre porque los sujetos cometen delitos. La teoría del aprendizaje plantea que el acto delictivo se aprende como cualquier otro tipo de conducta. Otras causas son la privación materna y el reforzamiento de la conducta criminal.
	Sociológica	De la anomia (inicios siglo XX)	La delincuencia ocurre cuando se presenta una brecha entre las aspiraciones y las posibilidades estructurales para alcanzarlas. En sociedades donde hay más pobreza, exclusión y desigualdad, hay más descontento, falta de integración y propensión a conductas desviadas y aumento del delito.
	(fines siglo XIX)		
		De control (segunda mitad siglo XX)	Se comenten delitos por que es útil, rentable, lo disfrutan y lo eligen racionalmente. No busca comprender las causas profundas del delito, sino que busca prevenirlo mediante factores ambientales. "Teoría elección racional" y "Actividades rutinarias" (El delito se da cuando se combinan tres variables: 1) delincuente motivado; 2) un objetivo adecuado; y 3) la ausencia de vigilancia).
		De control y espacio físico (primera mitad siglo XX)	Hay lugares urbanos donde se concentra la delincuencia porque en ella se dan condiciones físicas y sociales que generan su surgimiento y explican su distribución. "Teoría de la ecología humana" (organización social y expansión presentan un patrón), "Teoría de las zona concéntricas" (las ciudades tienden a expandirse radialmente desde el centro y las zonas de transición (cercanas al centro y que concentran inmigrantes pobres) explican el delito allí presente) y "Teoría del espacio defendible" (los habitantes defienden, vigilan y controlan un espacio con el cual tienen una relación afectiva).

Fuente: Elaboración propia con base en: Carolina Villagra, "Conceptos introductorios y enfoques criminológicos", Documento de Apoyo Docente I (sin publicar), Postítulo Metodologías para el diseño y la ejecución de políticas de seguridad pública, 2010. • Galtung, Johan (1998), Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia.

	Corriente Teórica	Teoría	Causa del delito
Contribuciones disciplinarias a la criminología		Teorías funcionalistas (inicios siglo XX)	El delito y la desviación social son fuerzas que mantienen el equilibrio del sistema. En lugar de buscar las causas del delito, examinan las relaciones que lo co-producen. El delito no puede ser separado de su contexto cultural, estructural y de la contribución que las personas hacen. El ser humano es responsable de la construcción y transformación del mundo por medio del lenguaje, significados y sus interacciones. Las relaciones desiguales de poder sientan las condiciones para construir el delito, donde el delincuente invierte su poder en dominar a otros y exacerbar su diferencia.
	Teorías radicales (segunda mitad siglo XX)		Consideran la influencia de los factores políticos y de poder, así como las inequidades sociales en la emergencia de la criminalidad. El control social mantiene las relaciones desiguales de clase por medio de un proceso opresivo e ideologizado que se ejercen en la aplicación de la ley. "Criminología radical" (busca el sentido profundo de la conducta criminal), "Nueva criminología" (desigualdad en la producción y división de bienes materiales y su propiedad generan el delito. A quien se criminaliza, es política y económicamente construido) y "criminología crítica" (sitúa el delito, la desviación y el conflicto social en un contexto más amplio, donde las estructuras de producción y distribución generan dependencia y opresión. Se concentra en el daño, la justicia social, el tratamiento y los derechos humanos)
	Organización mundial de la salud	Factores de riesgo	"Modelo ecológico": permite distinguir los innumerables factores y cómo interactúan. Factores individuales (individuales y de la vida personal), de las relaciones (familia, amigos, pareja y compañeros), contexto comunitario (relaciones sociales en la escuela, trabajo y vecindario), y estructura social (políticas sanitarias, económicas, educativas y sociales que contribuyen en mantener las desigualdades sociales). Para prevenir la violencia es necesario actuar en varios niveles a la vez, ya que cada nivel refuerza o modifica los de otro.
Causa de la violencia		Triángulo de la violencia	La <i>violencia directa</i> , física o verbal, es visible para todos, mientras que la <i>violencia estructural</i> y <i>cultural</i> , son fuerzas y estructuras invisibles. La <i>violencia directa</i> se concreta en comportamientos y responde a actos de violencia. La <i>violencia estructural</i> es el conjunto de estructuras que no permiten satisfacer las necesidades incluso al nivel de negarlas. La <i>violencia cultural</i> se asocia con el marco legitimador de la violencia, se expresa por medios simbólicos y se concreta en actitudes. Las causas de la violencia directa están relacionadas con situaciones de violencia estructural y/o justificadas por la violencia cultural

exclusión social, desintegración, desequilibrio, desapego, descontento, entre otros, contribuyendo en la creación de conductas desviadas, conflicto social, delincuencia y violencia.

Cabe destacar que situarse desde una u otra vertiente explicativa determina intervenciones que abordarán el fenómeno en el corto, mediano y largo plazo. De acuerdo a la Organización Mundial de la Salud (2002), en su Informe mundial sobre violencia y salud, se presta mayor atención a los programas de intervención centrados en los factores individuales y relacionales y menor atención a los programas que operan a nivel comunitario y de la sociedad. Esta situación genera dificultades concretas para superar las causas del delito y la violencia, no sólo porque se privilegian soluciones a corto plazo centradas en el individuo y sus relaciones, sino porque se desatienden las necesidades de transformación en los niveles estructurales y simbólicos (que requieren de iniciativas en el mediano y largo plazo) desconociendo su interacción. A su vez, esta orientación agudiza las desigualdades ya que afectan principalmente a los más pobres y excluidos, criminalizándolos y atribuyéndoles exclusiva responsabilidad de las consecuencias del crimen y la violencia.

Según Garland (2005), la nueva estructura de controles y exclusiones se orienta hacia los grupos que son negativamente afectados por la dinámica de la economía y el cambio social, es decir, los pobres urbanos. En América Latina, el Caribe, Asia, África y Europa del Este, se encuentran encarcelados en gran desproporción personas de grupos poblacionales excluidos y de clase baja, que en su mayoría comete delitos de subsistencia o por el delito de 'portación de cara'. Por su parte, en Europa y América del Norte, se encierra, en su mayoría, a personas excluidas y de clase baja, que por lo general son de origen latino, caribeño, asiático, africano y este europeo, que migran con el objetivo de buscar trabajo y mejores estándares de vida (Carranza, 2009; Bonelli, 2005). El encarcelamiento es la solución encontrada, es la

forma civilizada y constitucional de segregar a las poblaciones problemáticas creadas por las instancias económicas y sociales actuales. Se refuerzan las divisiones sociales existentes al optar por segregar y castigar en vez de intentar desarrollar los controles sociales, regular la economía y desarrollar políticas públicas que promuevan la inclusión e integración social (Garland, 2005; Castel, 2004).

En una sociedad donde estar dentro de la esfera del consumo es la condición para ser ciudadano y tener acceso a la dignidad social, ser pobre pasa a ser una condena, pues los más desposeídos nada tienen para demostrar su pertenencia. La violencia y la criminalidad serían los únicos medios para adquirir dinero y los bienes de consumo indispensables para acceder a una existencia socialmente reconocida (Wacquant, 2007).

A partir de lo anterior, la perspectiva del populismo penal aparece como una amenaza para la disminución del delito y la violencia, ya que privilegia el enfoque teórico de elección racional, privilegiando estrategias de control sobre el individuo responsable (encarcelamiento) y desconociendo otras causas del crimen y la violencia, y sus distintos niveles e interacciones. Es necesario entonces, apelar a principios y directrices promovidas por la prevención, la seguridad humana y la cultura de paz, que como veremos más adelante, se presentan en su conjunto, como el antónimo del populismo penal.

¿Qué evade el populismo penal? El fracaso de la prisión y de su 'promesa'

Considerando el análisis anterior, donde se hace referencia a la situación de la prisión en América Latina y a las tendencias políticas e ideológicas que han generado parte de los problemas al interior de las cárceles, podríamos afirmar que la idea de prevenir, controlar y reformar que postula la prisión en un comienzo, no han sido efectivas. El populismo penal evade esta realidad y profundiza los con-

flictos asociados a las políticas criminales, al sistema penitenciario y de justicia.

La reducción de la criminalidad no se ha visto afectada por la aplicación de penas privativas de libertad o por el endurecimiento de éstas, las pandillas aumentaron sus niveles de violencia, se produjeron violaciones a los derechos humanos y en definitiva la situación de inseguridad de agravó (Dammert y Salazar, 2009; PNUD, 2009). De hecho, los análisis costo beneficio que se realizan de los sistemas penales, han sugerido que la prisión es una opción de sentencia ineficiente. Cuando el análisis diferencia entre distintos tipos de delitos, se concluye que el uso de la prisión podría ser eficiente sólo en los delitos más graves. Por lo que sería razonable concluir, desde la evidencia que otorgan los análisis costo beneficio, que mientras la prisión es una opción eficiente para los delitos más graves, para los delitos no tan graves el costo supera los beneficios de incapacitación, rehabilitación y los efectos específicos de la disuasión. Mientras la evidencia sobre la disuasión general y los efectos retributivos sea limitada, las evidencias disponibles concuerdan con estas afirmaciones. Es así como se plantea que el uso de la prisión para cualquier tipo de delito es una pérdida de recursos públicos, salvo si se usa para condenados por delitos graves (Marsh, 2009).

Para conocer los efectos de la cárcel y de las penas desarrolladas en el medio libre, el indicador más adecuado es la reincidencia delictual, el que a su vez puede ser usado para evaluar la eficacia de las políticas públicas en seguridad ciudadana. En este sentido, se ha planteado que las medidas de medio libre son más efectivas que las del medio cerrado, porque genera menor reincidencia delictual, con una diferencia porcentual en la reincidencia de alrededor del 8%. Los egresados de la cárcel tienen más probabilidades de reincidir, con mayor frecuencia y más rápido. Esto indica que existe evidencia, contra la retórica frase *la cárcel*

sí funciona pero no suficiente respecto de que la cárcel deba ser abolida (Hedderman, 2011; Jolliffe, 2011).

Antónimo del populismo penal: recordando alternativas y avances en la región

Las alternativas al populismo penal llevan gestándose desde finales de los años 70, en distintas partes del mundo, como respuesta a una percepción colectiva de fracaso de las políticas carcelarias en diversos países. Para poner freno a las crecientes tasas observadas de delito y como respuesta a las demandas ciudadanas por seguridad, se buscan estrategias alternativas que apunten a transformar las causas del delito y la violencia.

Probablemente la idea de pasar de una cultura de guerra y violencia a una cultura de paz y no violencia, es el primer avance significativo en la historia del siglo XX respecto de enfrentar el crimen y la violencia de forma alternativa a las respuestas represivas y al encarcelamiento. Este concepto se desarrolla en el contexto de postguerra y fue introducida por la UNESCO y desarrollada por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

En 1999 el Movimiento Global por una Cultura de Paz reclamó la declaración y el programa de acción para ésta, lo que se concretó en un Decenio internacional de una cultura de paz y no violencia para los niños del mundo 2001-2010. Este movimiento parte de la concepción de que “si la guerra nace en la mente de los hombres, es en la mente de los hombres donde deben producirse los cambios que permitan erigir los baluartes de la paz”.

En el programa por una cultura de paz colaboraron 1.054 organizaciones de más de cien países de todos los continentes con acciones orientadas a promover en sus contextos locales, al menos uno de ocho ámbitos programáticos. Estos ámbitos son: cultura de paz a través de la educación; desarrollo económico y social sostenible; respeto de todos los derechos humanos; igualdad entre

hombres y mujeres; participación democrática; comprensión, tolerancia y solidaridad; comunicación participativa y libre circulación de información y conocimientos; paz y seguridad internacional (Fundación Cultura de Paz, 2010).

De acuerdo con estos principios, existiría una relación estrecha entre seguridad y desarrollo humano, noción impulsada por Naciones Unidas, UNESCO y OEA, a finales de los 80. Esta relación reconoce que existe un conjunto de riesgos que van más allá de las amenazas específicas (delito) hacia la vida, integridad y patrimonio de las personas y que afectan tanto o más la seguridad del ser humano. Estos riesgos son la desigualdad económica, la inseguridad alimentaria, de la salud, del medio ambiente, de la comunidad y de la política.

Esta perspectiva de seguridad humana se distingue de la seguridad ciudadana, donde la primera plantea una comprensión holística del fenómeno de la seguridad y promueve valores éticos y políticos para alcanzarla. De acuerdo con esto “no cualquier seguridad es seguridad para el desarrollo humano” (PNUD, 2010: 8).

La seguridad ciudadana busca la protección de la vida, integridad y patrimonio de todas las personas, contra un tipo específico de riesgo, *la criminalidad*, que altera de forma súbita y dolorosa a las víctimas. Esta necesidad de protección urgente, abre el espacio a buscar soluciones de corto plazo, enfrentándose al dilema entre políticas preventivas y de mano dura.

La necesidad de soluciones a corto plazo y las demandas de la ciudadanía por seguridad, justifican la opción política por el populismo penal que entra con fuerza, privilegiando el control y la sanción, desconociendo las causas estructurales y legitimando respuestas violentas por medio del discurso político y mediático.

Los actores políticos aprovechan el temor e inseguridad sentido por la ciudadanía, legitimando respuestas efectistas que “privilegian lo urgente -combatir el delito- por sobre lo

importante -abordar la violencia” (Dammert y Salazar 2009: 97).

Esta coyuntura de lo urgente, no sólo impide avances reales en cuanto a la disminución de la violencia y la criminalidad, sino que evade la responsabilidad que le toca a los gobiernos y sociedad civil de buscar soluciones a los problemas de fondo. “Debemos aceptar un nivel de riesgo mayor: si los legisladores y los inspectores esperan únicamente resultados positivos y ponen en la picota los fracasos, las instituciones se alejarán de los problemas más complejos y se atosigan con procedimientos y comités para evitar la responsabilidad” (Banco Mundial, 2011).

A esto se suma que los problemas más complejos son derivados del predominio de culturas y estructuras que permiten, facilitan y legitiman la resolución de los conflictos de forma violenta. Por esto, resulta imperioso que los gobiernos y legisladores avancen en la seguridad ciudadana hacia reforzar acciones preventivas, apoyados de una postura moral que considere el desarrollo humano.

De acuerdo al Informe sobre Desarrollo Mundial 2011, elaborado por el Banco Mundial, para garantizar el desarrollo es fundamental acabar con los ciclos de violencia política y criminal, y garantizar la seguridad, la justicia y el empleo. Para esto es necesario revertir la fragilidad de la institucionalidad fomentando la confianza y produciendo cambios graduales en las respuestas institucionales frente a los factores de estrés internos y externos que ponen en riesgo la seguridad, la justicia y el empleo.

A partir de los antecedentes anteriores, es posible plantear que el populismo penal funciona en dirección contraria a la promoción de una cultura de paz y a la seguridad humana y es el antónimo de la prevención:

La prevención del delito engloba toda la labor realizada para reducir el riesgo de que se cometan delitos y sus efectos perjudiciales en las personas y la sociedad, incluido el temor a la delincuencia. La prevención del delito procura influir en las múltiples

causas de la delincuencia (Secretario General de las Naciones Unidas, 2010:2).

El programa de las Naciones Unidas en materia de la prevención del delito y justicia penal inició su trabajo en 1990, aprobando las Directrices para la prevención de la delincuencia juvenil en su resolución 45/112. Según estas, el objetivo general de la política penal es la prevención. La prevención puede alcanzarse aplicando ocho principios: el liderazgo de los gobiernos en todos los niveles a fin de crear y mantener un marco institucional para la prevención; la integración de la prevención del delito en las políticas de desarrollo socioeconómico; la cooperación entre las instituciones gubernamentales, la sociedad civil y el sector empresarial; una financiación a largo plazo adecuada para establecer, mantener y evaluar los programas, y una clara rendición sobre la utilización de los fondos; la adopción de medidas basadas en un acervo multidisciplinario de datos objetivos sobre los problemas delictuales, sus causas y las prácticas de probado valor; el respeto de los derechos humanos y el estado de derecho (cultura de la legalidad); el examen de los vínculos entre la delincuencia local y la organizada transnacionalmente; y la diferenciación de las estrategias para grupos especiales y los miembros vulnerables de la sociedad.

Por todo lo anterior, la seguridad ciudadana y el abordaje del problema delictivo no solamente implican responder eficientemente a su multicausalidad por medio de lo que se ha denominado *reto técnico*, donde la academia y los que diseñan y ejecutan las políticas, planes y programas en seguridad ciudadana deben asumir un rol central, sino que también se requiere clarificar una postura moral frente al cómo enfrentar el delito y la violencia, tomando en consideración los postulados de la prevención, la cultura de la paz y la seguridad humana, donde los actores sociales (estatales y no estatales) y los medios de comunicación deben ser los protagonistas. □

Bibliografía

- Banco Mundial (2011). *Informe sobre el Desarrollo Mundial: Conflicto, seguridad y desarrollo*. Disponible en <http://wdr2011.worldbank.org/sites/default/files/> (Visitada 28 de abril 2011).
- Bonelli Laurent (2005). "Respuesta policial a demandas sociales". En *Seguridad Ciudadana y vigilancia total. El negocio del miedo*, Victor Hugo De La Fuente (Director): Santiago: Editorial Aun creemos en los sueños.
- Bottoms, Anthony (1995). "The philosophy and politics of punishment and sentencing". En *The politics of sentencing reform*, Clarkson, Chris y Morgan, Rd, (Editores): Oxford: Oxford University Press.
- Castel, Robert (2004). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*. Buenos Aires: Manantial.
- Carranza, Elías (2009). "Cárcel y justicia penal: El modelo de derechos y obligaciones de las Naciones Unidas, y una política integral de seguridad de los habitantes frente al delito". En *Cárcel y justicia penal en América Latina y El Caribe*, Elías Carranza (Coordinador): Costa Rica: ILANUD.
- Dammert, Lucía y Felipe Salazar (2009). *¿Duros con el delito? Populismo e inseguridad en América Latina*. Santiago de Chile: FLACSO-Chile.
- Dastres, Cecilia, Muzzopappa, Eva, Sáez, Chiara y Cristian Spencer (2005). *La construcción de noticias sobre seguridad ciudadana en la prensa escrita y televisión. ¿Posicionamiento, distorsión o comprensión?* Santiago: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.
- Foucault, Michel (1975). *Vigilar y castigar*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Fundación Cultura de Paz (2010). *Informe mundial de cultura de paz, Informe final de la Sociedad Civil sobre el Decenio Interna-*

- cional de Naciones Unidas de una Cultura de Paz y No Violencia para los Niños del Mundo – 2001-2010*. Disponible en http://www.fund-culturadepaz.org/spa/DOCUMENTOS/InformeMundial_CulturadePaz_2001-10.pdf. (Visitado 25 de marzo 2011).
- Galtung, Johan (1998). *Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*. Bakeaz/Gernika Gogoratzuz, Bilbao. Disponible en http://www.bakeaz.org/es/publicaciones/mostrar/68-tras-violencia-3#tech_data. (Visitado 25 de abril).
- Garland, David (2005). *La cultura del control*. Barcelona: Gedisa.
- Hedderman, Carol (2011). “Reflexiones sobre la experiencia británica en materia de sentencias y reducción de reincidencia”. En *Conferencia Internacional “Reincidencia v/s Reinserción: Impacto de la Cárcel*, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile. Disponible en http://www.cesc.uchile.cl/noticia_87.html
- Horvitz, María Inés (2009). “La sociedad del riesgo y el paradigma preventivo”. En *La Revista de la Defensoría Penal Pública* N.º1: 36-39.
- Jolliffe, Darrick (2011). “Impacto de la Cárcel en la Reincidencia”. En *Conferencia Internacional “Reincidencia v/s Reinserción: Impacto de la Cárcel*, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile. Disponible en http://www.cesc.uchile.cl/noticia_87.html
- Marsh, Kevin, Fox, Chris y Carol Hedderman (2009). “Do you get what you pay for? Assessing the Use of Prison from an Economic Perspective”. En *The Howard Journal* Vol 48 No 2: 144-157.
- Naciones Unidas, Secretario General (2010). “Informe sobre fortalecimiento y coordinación de las actividades de las Naciones Unidas orientadas a la promoción del estado de derecho”. En *12º Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y Justicia Penal*. Disponible en <http://www.un.org/es/conf/crimecongress2010/index.shtml>. (Visitado 23 de marzo de 2010).
- Organización Panamericana de la Salud para la Organización Mundial de Salud (2002). “Informe mundial sobre la violencia y la salud”. *Resumen*.
- Oviedo, Enrique y Alfredo Rodríguez (1999). “Santiago, una ciudad con temor”. En *Temas Sociales* N.º 26: 1-8.
- Pavarini, Massimo (2003). “Economía del exceso y castigos excesivos”. En *Bulletin of the International Society of Social Defence and Humane Criminal Policy, ISSD*, Centro Nazionale di Prevenzione e Difesa Sociale: 230-244: Milano.
- PNUD (2009). *Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010*. Colombia: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Pratt John y Clark Marie (2005). “Penal populism in New Zeland”. En *Punishment and Society* N° 7: 303-322.
- Pratt, John (2007). *Penal Populism*. Nueva York: Routledge.
- Wacquant, Loïc (2007). *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Villagra, Carolina (2010). “Conceptos introductorios y enfoques criminológicos”. Documento de Apoyo Docente I (sin publicar). Postítulo Metodologías para el diseño y la ejecución de políticas de seguridad pública.